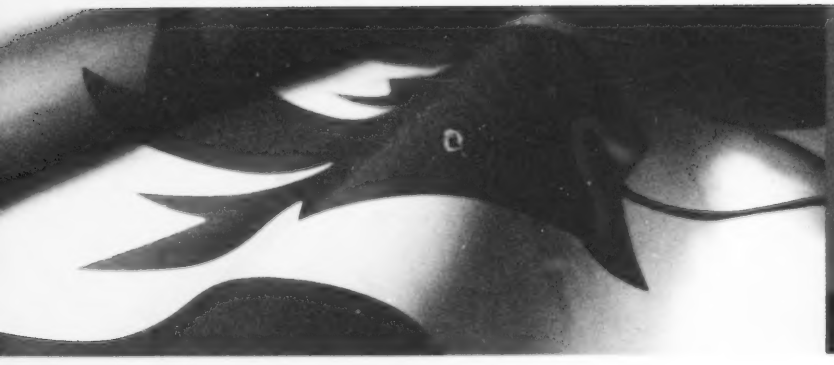
Ethics, Responsibility, Accountability



An Action Plan for Democratic Reform

February 4, 2004

Canada

Ethics, Responsibility, Accountability

An Action Plan for Democratic Reform

February 4, 2004

Canada

National Library of Canada cataloguing in publication data

Canada. Privy Council Office

Ethics, Responsibility, Accountability: An Action Plan for Democratic Reform

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Éthique, responsabilité, imputabilité : Plan d'action pour la Réforme démocratique

Issued also on the Internet: www.pco-bcp.gc.ca

ISBN 0-662-67943-1
Cat. no. CP22-74/2004

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2004.

TABLE OF CONTENTS

Messages ii

Introduction 1

Statement of General Principles 2

Ethics and Integrity 3

Three-Line Voting System 4
- A Greater Role for Parliamentarians 4

Expanded Role of Committees to Shape and Influence Legislation 5
- Expanded Authority and Independence for Committees 5
- Greater Resources for Committees 6
- National Security Committee 6
- Election of Committee Chairs 7

Estimates 8

Role of Ministers and Parliamentary Secretaries 9
- Cabinet Structure 9
- Parliamentary Secretaries 10
- Annual Report on Federal/Provincial/Territorial Relations 11

Review of Appointments 12
- Prior Review of Appointments 12
- Supreme Court of Canada Appointments 12

House Procedure 13

Ongoing Consultations 14
- Provincial Consultation 14
- Consultation with Canadians 14
- Annual Report on Democratic Reform 14

Conclusion 15

PRIME MINISTER • PREMIER MINISTRE

Message from the Prime Minister

February 4, 2004

Democratic reform is critical to providing Canadians with more responsive and more effective government. Parliament should be the centre of national debate on policy. For this to happen, we must reconnect Parliament to Canadians and renew the capacity of Parliamentarians — from all parties — to shape policy and legislation.

On December 12, 2003, I announced specific measures to implement democratic reform. One of my first priorities in this new session of Parliament is to table an action plan with initiatives the government will implement, as well as proposals for reforms to the way that the business of the House of Commons is conducted.

Democratic reform includes ensuring that Members have greater freedom to voice their views and those of their constituents, reinforcing the role of House Committees and their capacity to influence and shape legislation, having Ministers engage Members and House Committees on policy priorities and legislation, giving Parliament a greater role in the appointment process for public office holders, and modernizing the procedures of the House of Commons.

Democratic reform affects all parties and all Canadians. I ask the leaders of the other parties for their support in implementing this action plan so that Parliamentarians and Canadians can be reconnected to the democratic process.

The Right Honourable Paul Martin, P.C., MP

Leader of the Government
in the House of Commons
and Minister responsible for
Democratic Reform

Leader du gouvernement
à la Chambre des communes
et ministre responsable de la
réforme démocratique

Ottawa, Canada K1A 0A6

Message from the Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform

February 4, 2004

I am very honoured to have been asked by the Prime Minister to serve as Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform. The new government has made democratic reform a top priority, and it is one which I take very much to heart.

Canada's democratic tradition has enabled the development of a modern, open, and multicultural society that many countries now hold up as an example. Much like other established democracies, however, Canadians' faith and participation in the democratic process have declined. And, determined to renew our commitment to the public, to engage citizens, and to reinforce our democracy, the government has decided to take action.

As Minister responsible for Democratic Reform, I believe that we must achieve three essential goals in order to restore the public's faith in its democratic institutions. First of all, we must meet exemplary standards of ethics and integrity. Secondly, we must restore Parliamentarians' role in generating authentic, thoughtful, and constructive debate. And finally, we must increase the accountability of our elected officials and public institutions.

The action plan I am tabling today represents the very first step in reforming Canada's democracy, but we must also ensure that democratic reform becomes an ongoing process. Moreover, strengthening our democracy also means implementing measures that serve every Canadian, and every Member of Parliament — regardless of political affiliation: a condition without which democratic reform would be left incomplete.

That is why I invite all my fellow Parliamentarians, as well as citizens from across the country, to share their ideas and inspire me with their experiences. We need to work together to ensure that democratic reform succeeds.

The Honourable Jacques Saada, P.C., MP
Leader of the Government in the House of Commons and
Minister responsible for Democratic Reform

Deputy Leader of the Government
in the House of Commons
and Chief Government Whip

Leader adjoint du gouvernement
à la Chambre des communes
et Whip en chef du gouvernement

Ottawa, Canada K1A 0A6

Message from the Deputy Leader of the Government in the House of Commons and Chief Government Whip

February 4, 2004

It is a great honour to accept the post of Deputy Leader of the Government in the House of Commons and Chief Government Whip. I am pleased to be able to support the Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform in his efforts to strengthen the faith that Canadians express in their Parliament and governmental institutions.

We are on the eve of important changes in our parliamentary history. Democratic reform will require a concerted effort and a reform of the current parliamentary culture. As Deputy Leader of the Government in the House of Commons, I will actively participate in efforts to rebalance the legislative and executive roles within our parliamentary system.

As Chief Government Whip and a member of Cabinet, my role falls well within the objectives outlined in the proposed action plan for democratic reform. First, I will help implement a new voting system that will allow greater flexibility for Members of the government caucus. Another dimension of my role will be to encourage my Privy Councillor colleagues to be more attentive to Parliamentarians and their work.

I look forward to working with you in this regard toward positive change.

The Honourable Mauril Bélanger, P.C., MP
Deputy Leader of the Government in the House of Commons
and Chief Government Whip

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, CANADA
K1A 0A6

Message from the Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons with special emphasis on Democratic Reform

February 4, 2004

It was with great pleasure that I accepted the position of Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons and with special emphasis on Democratic Reform.

Democratic reform is an objective, the fundamental principle of which is to re-establish the representative and deliberative role of individual MPs in a House of Commons that reflects the diversity of Canada. It is a subject to which I have devoted a great deal of effort for several years.

This action plan for democratic reform proposes a fundamental change in parliamentary culture, a rebalancing of the relationship between the Cabinet and the House. It will require some additional resources and modest changes to the Standing Orders. Above all, it presents a new opportunity for every MP to shape policy and legislation in a meaningful, representative role. It will restore our House to the centre of debate on matters which fundamentally affect all Canadians.

As Parliamentary Secretary, my role is to work with all House Members to effect change that is consistent with the constitutional and political role of the House.

I invite all colleagues to share their ideas. As well, I invite those we represent, all Canadians, to participate in this process.

Canada is recognized as a leading democracy. This action plan is a most important first step to ensure a better country for future generations.

The Honourable Roger Gallaway, P.C., MP
Parliamentary Secretary
to the Leader of the Government in the House of Commons
with special emphasis on Democratic Reform

Introduction

Democracy is an active process — one that requires ongoing engagement between citizens and their elected representatives. Democratic institutions must constantly adapt and change in order to ensure that the process continues to work the way it was intended. Individuals, through their elected representatives, must have a strong voice in the great debates facing the nation. There needs to be real exchanges of opinion and constructive dialogue between Members of Parliament, reflecting the views of the people they represent.

This action plan for democratic reform is the first step in a strategy aimed at improving our political institutions and our parliamentary system. The three pillars of democratic reform are:

- Ethics and integrity.
- Restoration of the representative and deliberative role of MPs.
- Accountability.

What this means for individual Canadians is that the people they elect will be able to better reflect their views in the process of government. It also means increased responsibilities for individual Members of Parliament to ensure that these reforms result in real change.

While this action plan is focused largely on changing the process of how Parliament functions, this is only the beginning. The plan also outlines a procedure for ongoing consultations with Canadians — especially youth — in order to hear their views on how to improve our democracy. The government is taking real action to make democratic reform a reality.

Statement of General Principles

1. Ethics and integrity are at the core of public confidence in government and in the political process.

2. Democratic mechanisms should re-engage Canadians in national policies.

3. Parliament should be a national forum for debating and shaping national policies and legislation and for considering regional concerns and issues.

4. Members of the House should have more opportunity to express their own views and those of their constituents.

5. House Committees should have the resources and mechanisms necessary to become a central focus of debate, and to shape and modify legislation.

6. Ministers, supported by their Parliamentary Secretaries, and with the assistance of their political staff and officials, should seek the support of Parliamentarians regularly on priorities and issues within their portfolio.

7. A functional and transparent system of appointments should involve Parliamentarians.

8. Parliament should have the tools to hold the government to account for the good stewardship of public resources.

Ethics and Integrity

Ethics and integrity are at the core of building public confidence in government and in the political process.

- The government will reinstate legislation to establish the office of an independent Ethics Commissioner and a Senate Ethics Officer reporting to their respective Chambers.

- The government will seek the adoption of codes of conduct to support this legislation.

- This is in addition to a new *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* and new guidelines for Ministers and Ministers of State entitled *Governing Responsibly: A Guide for Ministers and Ministers of State*, which were released by the Prime Minister on December 13, 2003, and will be tabled in Parliament.

Three-Line Voting System

A Greater Role for Parliamentarians

Members will have much greater freedom to voice their views and those of their constituents.

- Effective immediately, the government will use a new system to classify votes for its own Members.
  - On *one-line free votes*, all government MPs, including Ministers, will be free to vote as they see fit.
  - *Two-line free votes* are votes on which the government will take a position and recommend a preferred outcome to its caucus. Ministers are bound to support the government's position on a Two-line vote, as are Parliamentary Secretaries of Ministers affected by it, but other Members are free to vote as they wish.
  - A *Three-line vote* will be for votes of confidence and for a limited number of matters of fundamental importance to the government. Government Members will be expected to support the government.
  - Most votes will be either two-line or one-line free votes, and Ministers will be unable to take approval for granted. Achieving parliamentary consent will be an exercise in coalition building, and Ministers must earn the support of Members through hard work and active engagement.
  - The government believes that a system based on consensus building will enhance respect for Parliament and strengthen Canadian democracy.
- The government will invite all parties to join in this initiative so that all Members of Parliament can represent the views of Canadians and to allow for parliamentary coalitions to be built that cross party lines.

Expanded Role of Committees to Shape and Influence Legislation

Parliamentary Committees should be a central focus of debate.

Expanded Authority and Independence for Committees

- Effective immediately:
  - Bills subject to two-line and one-line free votes will be routinely referred to Committee before second reading so that MPs have a greater capacity to shape and influence legislation.
  - Government Members will have a role, through the Caucus executive, in choosing the Committees on which they wish to sit.
  - Committee Membership for government Members will be more static through each session.
  - With the adoption of a three-line voting system for government Members, Ministers should achieve parliamentary consent through persuasion and coalition building. Ministers are therefore expected to engage Committees early in the policy development process and meet with Committees regularly on priorities and issues to obtain input on legislative initiatives.
  - The government will ensure that all government responses to Committee reports are comprehensive and substantive.

Greater Resources for Committees

- Greater resources should be provided to Committees so that they have the ability to be a central focus of debate. This can be accomplished by:

  - Increasing resources for the Library of Parliament and Parliamentarians for research and for engaging Canadians.

  - Giving Committees greater authority to allocate their budgets, subject to oversight and accountability to the Board of Internal Economy.

  - Providing more resources to Committees to conduct independent studies in areas of concern with the right to commission such work, subject to an allocated yearly budget. These studies could be sub-contracted through the Library of Parliament for cost and accountability control.

  - Asking the Standing Committee on Procedure and House Affairs for an action plan on new mechanisms of e-consultation. This could include greater use of modern technology by Committees for citizen engagement, greater use of webcasting and videoconferencing, and electronic filing of motions and questions.

  - Increasing resources for the House Law Clerk and Parliamentary Counsel Office to provide legislative counsel services.

  - Providing increased training for Members to enhance their ability to perform their role in reviewing Estimates and related matters.

National Security Committee

- The government will seek the support of Parliament to create a National Security Committee of Parliamentarians. Members would be sworn-in as Privy Councillors so they could be briefed on national security issues.

Election of Committee Chairs

- The government will support a permanent change to the Standing Orders to have the election of Committee chairs by secret ballot to promote the independence of Committees.

Estimates

Parliament is responsible for holding the government to account for the good stewardship of public resources. In recent years, Members have indicated that the Estimates process needs to be modernized so that Members can do a more effective job in this area.

An initial step was taken in 2002 with the creation of the Standing Committee on Government Operations and Estimates. Members recommended practical improvements to the Estimates process in their sixth Report, which was tabled in the House of Commons in September 2003.

- As announced by the Prime Minister on December 12, 2003, departments will use the government's Management Accountability Framework to report to Treasury Board on their stewardship of public resources and that these reports will be published on departmental Web sites for review by Parliamentarians and Canadians.

- Acting on the recommendations in the September 2003 report of the Standing Committee on Government Operations and Estimates, the government will ask the Standing Committee on Procedure and House Affairs to review the Standing Orders for a way to provide greater incentives for Committees to review the Estimates.

- The government will also work with Committees to ensure closer scrutiny of the Estimates, Reports on Plans and Priorities, and Departmental Performance Reports.

- The President of the Treasury Board will work with the Standing Committee on Government Operations and Estimates on ways to improve reporting to Parliament.

Role of Ministers and Parliamentary Secretaries

Ministers, with the support of Parliamentary Secretaries, are responsible for actively engaging Parliamentarians. Ministers should meet regularly with their respective House Committees to get input on legislative initiatives and to discuss annual priorities.

Cabinet Structure

- Changes have been made to the structure of Cabinet to ensure effective Ministerial engagement of the House of Commons:

  - The Leader of the Government in the House of Commons has been named the Minister responsible for Democratic Reform and will be accountable for ensuring that the government's democratic reform initiative is implemented.

  - The Chief Government Whip has joined Cabinet as the Deputy Leader of the Government in the House of Commons to ensure better representation of parliamentary concerns within Cabinet.

  - Ministers' offices have been realigned within existing budgets to include a new staff position entitled Director of Parliamentary Affairs. The Director will act as a senior political staff liaison with government Members and House Committees and will provide support to the Minister's Parliamentary Secretary.

  - Ministers and their offices will be subject to an annual review by the Prime Minister. This will include an evaluation of Ministers' relations with Parliament and their progress toward achieving democratic reform.

Parliamentary Secretaries

- On December 12, 2003, the Prime Minister announced changes to enhance the role of Parliamentary Secretaries, making them a key link between Ministers and Parliamentarians. These changes include:

  - Parliamentary Secretaries will now play a more active role in ensuring meaningful relations between Ministers and Parliamentarians. In Committees, they will support productive dialogue by sharing departmental information and acting as the Minister's representative to address political issues during appearances by departmental officials. In turn, they will also play a greater role in presenting the concerns of Parliamentarians to the Minister and within government more broadly.

  - The Prime Minister has assigned Parliamentary Secretaries specific policy responsibilities in support of the Ministers they are appointed to assist.

  - The Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons will have special responsibility for democratic reform.

  - The practice of automatic rotation of Parliamentary Secretaries after a two-year term will be ended so that policy continuity and a successful partnership between Ministers and their Parliamentary Secretaries can be maintained.

  - Reflecting this new role, Parliamentary Secretaries are being made members of the Queen's Privy Council for Canada and are expected to support the solidarity of Cabinet in the case of policy related to their responsibilities.

  - Parliamentary Secretaries will be invited to meetings of Cabinet and its committees when a policy matter for which they have specific duties is to be discussed.

- The new responsibilities of Parliamentary Secretaries will be carried out within the policy and program frameworks set out by their Minister. The Minister will remain fully accountable and will retain overall responsibility for the direction of public servants and departmental resources.

- As public office holders, Parliamentary Secretaries are subject to the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*.

Annual Report on Federal/Provincial/Territorial Relations

- The Minister of Intergovernmental Affairs will report annually to Parliament on the state of federal/provincial/territorial relations, priorities, and initiatives. This will strengthen the engagement of Parliamentarians on these key issues.

Review of Appointments

The government believes a transparent appointments system must be put in place to ensure that citizens have confidence that the best people to serve Canadians are being appointed to public institutions.

Prior Review of Appointments

- The government believes that appointments to certain key positions, including heads of Crown Corporations and agencies, should be subject to prior parliamentary review. At the same time, it is essential that the appointment process does not deter qualified candidates from public office by partisan excesses during parliamentary review, and Committee recommendations on prior review should be provided in this context.

  - Committees will be asked to review which appointments falling within the Committee's mandate should be subject to prior review, and to report to the House with recommendations by March 26, 2004, if possible. The list of appointments pertaining to each Committee will be provided to the Committee.

  - The Government House Leader will write to the chair of the Standing Committee on Procedure and House Affairs to ask the Committee to consult with Parliamentarians and the appropriate Senate Committee on the possible enhancement of the role of Parliamentarians in the review of appointments.

Supreme Court of Canada Appointments

- The government will specifically consult the appropriate parliamentary committees on how best to implement prior review of appointments of Supreme Court of Canada Judges.

House Procedure

Many of the initiatives in the democratic reform package, such as a three-line voting system, can be implemented by the government immediately and without formal changes to the Standing Orders. However, to fully implement the principles of democratic reform, the government will seek recommendations from Members on how House procedures can be changed.

- The Standing Committee on Procedure and House Affairs should consult with Parliamentarians on changes to House procedure to enhance the ability of Members to represent their constituents in the House of Commons.

Ongoing Consultations

Democratic reform must be an ongoing process that engages Parliamentarians as well as Canadians on renewing Canada's political process.

Provincial Consultation

- The Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform will write to his provincial counterparts to establish co-operation on the issue of democratic reform.

Consultation with Canadians

- Teams of Parliamentarians will be established and given the mandate to consult with Canadians, especially young Canadians, on democratic reform and youth engagement. Other forms of consultations will also be defined.

Annual Report on Democratic Reform

- The Government House Leader will table an annual report in the House of Commons on progress in implementing democratic reform, consultations with Parliamentarians and Canadians, and the next steps in democratic reform.

Conclusion

The initiatives outlined in this action plan will ensure that Members of Parliament will play a significantly larger role in the decision-making process. As a result, Canadians will be better represented and given a greater voice.

The steps in this action plan — ethics and integrity; a three-line voting system; expanded roles for Committees (including Estimates); a greater role for Parliamentary Secretaries; prior review of appointments, and the other recommendations — will greatly empower Members of Parliament to more effectively do the jobs they were elected to do. This will ensure that Parliament will once again be the place where the great debates of the nation occur.

These reforms are just the beginning of an ongoing process. The government is committed to increasing the confidence of Canadians in government and to encouraging greater citizen engagement.

Éthique, responsabilité, imputabilité

Plan d'action pour la Réforme démocratique

Le 4 février 2004

Canada

Éthique, responsabilité, imputabilité

Plan d'action pour la Réforme démocratique

Le 4 février 2004

Canada

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Canada. Bureau du Conseil privé

Éthique, responsabilité, imputabilité : Plan d'action pour la Réforme démocratique

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Ethics, Responsibility, Accountability: An Action Plan for Democratic Reform

Publié aussi sur Internet: www.bcp-pco.gc.ca

ISBN 0-662-67943-1
No. de cat. CP22-74/2004

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2004.

TABLE DES MATIÈRES

Messages ii

Introduction 1

Énoncé des principes généraux 2

Éthique et intégrité 3

Un système de vote de trois catégories 4
- Un rôle accru pour les parlementaires 4

Rôle accru des comités pour ce qui est de façonner la législation 5
- Autorité et indépendance accrues des comités 5
- Octroi de ressources supplémentaires aux comités 6
- Comité de la sécurité nationale 7
- Élection des présidents de comité 7

Budget des dépenses 8

Rôle des ministres et des secrétaires parlementaires 9
- Structure du Cabinet 9
- Secrétaires parlementaires 10
- Rapport annuel sur les relations fédérales-provinciales-territoriales 11

Examen des nominations 12
- Examen préalable des nominations 12
- Nomination des juges de la Cour suprême du Canada 12

Procédure de la Chambre 13

Consultations permanentes 14
- Expériences provinciales 14
- Consultation des Canadiens 14
- Rapport annuel sur la réforme démocratique 14

Conclusion 15

PRIME MINISTER • PREMIER MINISTRE

Message du Premier ministre

Le 4 février 2004

La réforme démocratique est essentielle pour assurer à la population canadienne une administration gouvernementale plus efficace, qui répond effectivement à ses besoins. Le Parlement doit être le pivot du débat national sur les programmes d'action. À cette fin, nous devons rétablir le lien entre le Parlement et la population et redonner aux parlementaires, de tous les partis, la capacité de façonner les politiques et les lois.

Le 12 décembre 2003, j'ai annoncé diverses mesures en vue de concrétiser la réforme démocratique. L'une de mes toutes grandes priorités en ce début de session parlementaire est de présenter un plan d'action énonçant une série d'initiatives que le gouvernement prendra et de proposer des réformes quant à la conduite des affaires de la Chambre des communes.

Les réformes envisagées ont les buts suivants: garantir que les députés pourront plus aisément exprimer leurs points de vue et ceux de leurs électeurs; renforcer le rôle des comités de la Chambre et leur capacité de façonner la législation; inciter les ministres à consulter les députés et les comités de la Chambre au sujet des priorités stratégiques et de la législation; conférer au Parlement un rôle accru dans le processus de nomination des titulaires de charge publique; et moderniser la procédure de la Chambre des communes.

La réforme démocratique a une incidence sur tous les partis et sur l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens. J'invite les chefs des autres partis à appuyer la mise en œuvre de ce plan d'action afin de permettre aux parlementaires et aux Canadiens de renouer leur lien avec le processus démocratique.

Le très honorable Paul Martin, C.P., député

Leader of the Government
in the House of Commons
and Minister responsible for
Democratic Reform

Leader du gouvernement
à la Chambre des communes
et ministre responsable de la
réforme démocratique

Ottawa, Canada K1A 0A6

Message du Leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique

Le 4 février 2004

Je suis très honoré que le Premier ministre m'ait confié les fonctions de Leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique. Le nouveau gouvernement a fait de la réforme démocratique une grande priorité, qui me tient particulièrement à cœur.

La tradition démocratique au Canada a permis l'édification d'une société moderne, ouverte et multiculturelle que de nombreux pays prennent en exemple. Mais comme pour bien d'autres pays de tradition démocratique, la confiance et la participation des Canadiennes et Canadiens aux processus politiques sont en baisse. C'est pourquoi, déterminé à renouveler son engagement envers le public, à mobiliser les citoyens, et à renforcer notre démocratie, notre gouvernement a décidé d'agir.

En tant que Ministre responsable de la Réforme démocratique, je crois qu'il nous faut atteindre trois objectifs fondamentaux afin de restaurer la confiance du public en ses instances démocratiques. En premier lieu, nous devons faire preuve d'une éthique et d'une intégrité exemplaires. Deuxièmement, nous devons rétablir le rôle des parlementaires afin de susciter des débats véritables, sérieux et constructifs. Enfin, nous nous devons d'accroître l'imputabilité des élus et des institutions publiques.

Le plan d'action que je dépose aujourd'hui représente une toute première étape dans la réforme démocratique canadienne; cette réforme doit participer d'un processus continu. De plus, elle doit servir toutes les Canadiennes et tous les Canadiens, et tous les députés, quelle que soit leur allégeance politique, sous peine d'être incomplète.

C'est pourquoi j'invite tous mes collègues parlementaires, ainsi que la population canadienne, à me faire part de leurs idées et à m'inspirer de leurs expériences. Cet effort collectif est une condition impérative de la réussite de cette réforme démocratique.

L'honorable Jacques Saada, C. P., député
Leader du gouvernement à la Chambre des communes et
ministre responsable de la Réforme démocratique

Deputy Leader of the Government
in the House of Commons
and Chief Government Whip

Leader adjoint du gouvernement
à la Chambre des communes
et Whip en chef du gouvernement

Ottawa, Canada K1A 0A6

Message du Leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes et Whip en chef du gouvernement

Le 4 février 2004

C'est avec grand honneur que j'accepte le poste de Leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes et Whip en chef du gouvernement. Je suis heureux d'appuyer le Leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la réforme démocratique dans ses efforts pour augmenter la confiance des Canadiens envers leur Parlement et leurs instances gouvernementales.

Nous sommes à l'aube de changements importants dans notre histoire parlementaire. La réforme démocratique entendra nécessairement un effort collectif et un renouvellement de la culture parlementaire. À titre de Leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes, je participerai activement aux efforts de rééquilibrage des rôles respectifs de l'exécutif et du législateur au sein de notre système parlementaire.

En tant que Whip en chef du gouvernement et membre du Cabinet, mon rôle s'agence bien avec les objectifs proposés dans le plan d'action mis de l'avant pour la réforme démocratique. D'emblée, j'aiderai à mettre en œuvre un nouveau système de votes qui donnera plus de souplesse aux membres du caucus gouvernemental. Un autre élément de ce rôle consistera à encourager mes collègues au Conseil privé d'être plus attentifs aux parlementaires et à leurs travaux.

En anticipant une relation de travail marquée par la collaboration et la transformation positive, je vous prie d'agréer, chers collègues, mes salutations les plus distinguées.

L'honorable Mauril Bélanger, C.P., député
Leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes
et Whip en chef du gouvernement

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, CANADA
K1A 0A6

Message du Secrétaire parlementaire du Leader du gouvernement à la Chambre des communes particulièrement chargé de la réforme démocratique

Le 4 février 2004

C'est avec grand plaisir que j'ai accepté le poste de Secrétaire parlementaire du Leader du gouvernement à la Chambre des communes particulièrement chargé de la réforme démocratique.

La réforme démocratique est un objectif dont le principe fondamental consiste à rétablir le rôle représentatif et délibératif des députés dans un cadre — la Chambre des communes — qui reflète la diversité canadienne. C'est d'ailleurs là une question à laquelle j'ai consacré de nombreuses années.

Le plan d'action sur la réforme démocratique propose un changement radical de la culture parlementaire, un nouvel équilibre des rapports entre le Cabinet et la Chambre. Il faudra y affecter des ressources supplémentaires, de même qu'apporter au Règlement certains changements mineurs. Mais il convient de se rappeler d'abord et avant tout que cette réforme renouvelle, pour chaque député, la possibilité de faire au nom de leurs électeurs, une contribution utile à l'élaboration des politiques et des lois. Notre Chambre pourra ainsi reprendre sa place au centre des débats sur les enjeux qui touchent de près tous les Canadiens.

En ma qualité de secrétaire parlementaire, mon rôle sera de travailler avec vous tous et toutes à mettre en œuvre des changements qui soient en harmonie avec le rôle politique et constitutionnel de la Chambre.

J'invite donc tous mes collègues à mettre en commun leurs idées. Et je convie dans un même élan tous les Canadiens, ceux et celles que nous représentons, à participer au processus.

Le Canada est reconnu pour un leader démocratique. Notre plan d'action constitue un premier pas essentiel vers cet avenir meilleur que nous souhaitons pour les générations futures.

L'honorable Roger Gallaway, C. P., député
Secrétaire parlementaire du Leader du gouvernement à la Chambre des communes particulièrement chargé de la réforme démocratique

Introduction

La démocratie est un processus actif — un processus qui nécessite la collaboration continue entre les citoyens et leurs représentants élus. Les institutions démocratiques doivent constamment s'adapter et se transformer pour que le processus continue à bien fonctionner. Les particuliers, par l'intermédiaire de leurs représentants, doivent pouvoir se faire entendre haut et fort dans les grands débats nationaux. Il faut garantir de véritables échanges et des dialogues constructifs entre les députés, afin qu'ils puissent faire valoir les opinions des personnes qu'ils représentent.

Le présent plan d'action sur la réforme démocratique constitue la première étape d'une stratégie axée sur l'amélioration de nos institutions politiques et de notre système parlementaire. Les trois piliers de cette réforme sont :

- l'éthique et intégrité;
- le rétablissement du rôle représentatif et délibératif des députés;
- l'imputabilité.

Pour les Canadiens, cela veut dire que leurs représentants seront davantage en mesure de faire valoir leurs opinions dans le processus gouvernemental. Cela signifie également que les députés se verront confier de nouvelles responsabilités pour veiller à ce que ces réformes amènent de véritables changements.

Bien que ce plan d'action vise principalement à modifier la façon dont le Parlement fonctionne, il faut noter qu'il ne s'agit que d'une première étape. Le plan prévoit également un processus de consultations permanentes auprès des Canadiens, notamment les jeunes, afin de connaître leur avis sur la façon d'améliorer notre démocratie. Le gouvernement prend des mesures concrètes pour que la réforme démocratique devienne réalité.

Énoncé des principes généraux

1. L'éthique et l'intégrité sont les ingrédients essentiels de la confiance du public envers le gouvernement et le processus politique.

2. Les rouages du processus démocratique devraient favoriser à nouveau la participation des Canadiennes et des Canadiens à l'élaboration des politiques nationales.

3. Le Parlement devrait constituer une tribune nationale où se débattent et se façonnent les politiques et les lois nationales et où les préoccupations et les enjeux régionaux sont examinés.

4. Les députés devraient pouvoir exprimer plus souvent leurs propres points de vue et ceux de leurs électeurs.

5. Les comités de la Chambre doivent disposer des ressources et des instruments nécessaires pour occuper le centre des débats et façonner la législation.

6. Les ministres, secondés par leurs secrétaires parlementaires, et avec l'aide de leur personnel politique et des fonctionnaires ministériels, doivent obtenir régulièrement l'appui des parlementaires en faveur des priorités et des dossiers de leur portefeuille.

7. Les parlementaires doivent avoir un rôle à jouer dans un système de nominations fonctionnel et transparent.

8. Le Parlement doit disposer des outils nécessaires pour tenir le gouvernement responsable de la saine gestion des ressources publiques.

Éthique et intégrité

L'éthique et l'intégrité sont indispensables au rétablissement de la confiance du public envers le gouvernement et le processus politique.

- Le gouvernement rétablira le projet de loi visant à créer les postes de commissaire à l'éthique indépendant et de conseiller sénatorial en éthique, qui feront rapport à leurs chambres respectives.

- Le gouvernement visera à faire adopter les codes de déontologie à l'appui de cette loi.

- Cela s'ajoute au nouveau *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et des nouvelles directives pour les ministres et les ministres d'État intitulées *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, qui ont été publiés par le Premier ministre le 13 décembre 2003 et qui seront déposées au Parlement.

Un système de vote de trois catégories

Un rôle accru pour les parlementaires

Les députés seront beaucoup plus libres d'exprimer leurs points de vue et ceux de leurs électeurs.

- À compter de maintenant, le gouvernement utilisera un nouveau système de classification des votes à l'intention des députés de son parti.

  - Pour le *vote de première catégorie*, tous les députés du parti gouvernemental, y compris les ministres, seront libres de voter comme ils l'entendent.

  - Le *vote de deuxième catégorie* sera un vote libre qui permettra au gouvernement de prendre position et de formuler des recommandations à son caucus quant aux résultats escomptés. Les ministres ainsi que les secrétaires parlementaires des ministres concernés seront tenus de soutenir la position du gouvernement, mais les autres députés seront libres de voter comme bon leur semble.

  - Le *vote de troisième catégorie* sera utilisé pour des votes de confiance et pour un nombre limité de questions cruciales pour le gouvernement. Les députés du parti gouvernemental seront tenus de voter en faveur du gouvernement.

  - La plupart des votes seront des votes libres de première ou de deuxième catégorie, et les ministres ne pourront pas tenir l'approbation pour acquise. La concertation sera la clé pour obtenir le consentement de l'ensemble du Parlement. Les ministres devront travailler activement et s'engager à fond pour gagner l'appui des députés.

  - Le gouvernement est convaincu qu'un régime reposant sur la persuasion permettra d'accroître le respect envers le Parlement et de renforcer la démocratie canadienne.

- Le gouvernement invitera tous les partis à adopter cette initiative au sein de leurs organisations, de sorte que tous les députés puissent représenter les points de vue des Canadiens et que des coalitions parlementaires non partisanes puissent se former.

Rôle accru des comités pour ce qui est de façonner la législation

Les comités parlementaires doivent être l'un des principaux centres de débats.

Autorité et indépendance accrues des comités

- À compter de maintenant :

  - Les projets de loi devant faire l'objet d'un vote de première et de deuxième catégorie seront ordinairement renvoyés en comité avant la deuxième lecture afin que les députés puissent façonner davantage la législation.

  - Les députés du parti gouvernemental auront leur mot à dire, par l'entremise de l'exécutif du caucus, dans le choix des comités auxquels ils souhaitent siéger.

  - Les députés du parti gouvernemental siégeront pendant plus longtemps aux mêmes comités durant chaque session parlementaire.

  - Avec l'adoption des trois catégories de vote pour les députés du gouvernement, les ministres devront recourir à la persuasion et à la concertation pour obtenir le consentement des parlementaires. Ils seront donc appelés à faire participer les comités dès le début au processus d'élaboration des politiques et les consulter régulièrement pour discuter des priorités et enjeux et connaître leurs points de vue sur les mesures législatives.

  - Le gouvernement s'assurera que toutes réponses du gouvernement suite aux rapports du comité seront complètes et substantives.

Octroi de ressources supplémentaires aux comités

- Comme les comités parlementaires doivent occuper l'un des principaux centres de débats; pour cela, il convient de :

  - Donner à la Bibliothèque du Parlement et aux parlementaires des moyens accrus pour favoriser le travail et la participation des Canadiens.

  - Donner aux comités le pouvoir accru d'aménager leur budget, sous réserve qu'ils rendent des comptes au Bureau de régie interne.

  - Accorder aux comités les ressources leur permettant de réaliser des études indépendantes dans des secteurs névralgiques, ainsi que le droit de commander de telles études, dans le cadre d'un budget annuel. La Bibliothèque du Parlement pourrait passer ces études en sous-traitance, assumant alors la responsabilité quant aux coûts et à la reddition de comptes.

  - Demander au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre d'élaborer un plan d'action sur les nouveaux mécanismes de consultation en ligne. Les comités pourraient à cette fin recourir davantage aux technologies modernes (webdiffusion, vidéoconférence, dépôt des motions et des questions par voie électronique).

  - Octroyer d'autres ressources au conseiller législatif de la Chambre pour qu'il puisse mieux assurer les services requis de son bureau.

  - Fournir une formation pertinente aux députés afin d'accroître leur capacité à faire un examen minutieux du budget des dépenses et des questions connexes.

Comité de la sécurité nationale

- Le gouvernement demandera au Parlement d'appuyer la création d'un comité parlementaire de la sécurité nationale. Ses membres seraient assermentés à titre de conseillers privés afin qu'ils puissent recevoir de l'information sur des questions de sécurité nationale.

Élection des présidents de comité

- Dans le but de promouvoir l'indépendance des comités, le gouvernement souscrira à une modification permanente du Règlement prévoyant l'élection des présidents de comité par scrutin secret.

Budget des dépenses

Le Parlement a la responsabilité de tenir le gouvernement imputable de la bonne gestion des ressources publiques. Ces dernières années, les députés ont signalé que le processus d'examen des prévisions budgétaires doit être modernisé pour leur permettre de faire un travail plus efficace dans ce domaine.

La création du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, en 2002, a été une première mesure prise dans ce sens. Ce nouveau comité a commencé à faire une série de recommandations touchant des améliorations pratiques du processus budgétaire dans son sixième rapport, qui a été déposé à la Chambre des communes en septembre 2003.

- Comme le Premier ministre l'a annoncé le 12 décembre 2003, les ministères utiliseront le cadre de responsabilisation de gestion pour faire rapport au Conseil du Trésor de leur gestion des ressources publiques, et leurs rapports seront publiés sur leurs sites Web respectifs pour permettre aux parlementaires et aux Canadiens de les examiner.

- Le gouvernement demandera au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre d'effectuer un examen du Règlement comme l'a recommandé le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires dans son sixième rapport afin d'inciter davantage les comités à examiner les prévisions budgétaires.

- Le gouvernement travaillera en outre avec les comités pour s'assurer que les budgets de dépenses, les rapports sur les plans et les priorités et les rapports sur le rendement présentés par les ministères feront désormais l'objet d'un examen plus approfondi.

- Le Président du Conseil du Trésor travaillera avec le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires pour trouver une façon d'améliorer les rapports au Parlement.

Rôle des ministres et des secrétaires parlementaires

Les ministres, assistés par leurs secrétaires parlementaires, sont tenus de solliciter la participation active des parlementaires. Ils doivent rencontrer régulièrement leur comité de la Chambre respectif pour obtenir ses vues sur les mesures législatives proposées et pour examiner les priorités annuelles.

Structure du Cabinet

- Des changements ont été apportés à la structure du Cabinet afin que les ministres mettent efficacement à contribution la Chambre des communes :

  - Le Leader du gouvernement à la Chambre des communes est nommé ministre responsable de la Réforme démocratique et chargé de veiller à la mise en œuvre du plan d'action du gouvernement.

  - Le Whip en chef du gouvernement fait désormais partie du Cabinet à titre de Leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes, notamment chargé d'assurer une meilleure représentation des préoccupations des parlementaires au sein du gouvernement.

  - Dans le cadre des budgets existants, les cabinets des ministres ont été ajustés afin d'y inclure un nouveau poste de directeur des affaires parlementaires. Ce haut responsable sera chargé d'assurer la liaison entre le personnel politique et les députés du parti gouvernemental et les membres des comités, et il assistera le secrétaire parlementaire du ministre.

  - Chaque année, le Premier ministre évaluera les relations qu'entretiennent les ministres et leur cabinet avec le Parlement ainsi que les progrès faits pour atteindre les objectifs de la réforme démocratique.

Secrétaires parlementaires

- Le 12 décembre 2003, le Premier ministre a annoncé des changements visant à rehausser le rôle des secrétaires parlementaires, faisant d'eux des intermédiaires essentiels entre les ministres et les parlementaires. Ces changements sont :

  - Les secrétaires parlementaires joueront désormais un rôle plus actif dans le maintien de relations constructives entre les ministres et les parlementaires. Dans les comités, ils participeront à un dialogue productif en partageant l'information du ministère et, en tant que représentant des ministres, ils traiteront des questions politiques au cours des présentations ministérielles. En retour, ils pourront faire connaître les préoccupations des parlementaires au ministre, et à l'ensemble du gouvernement.

  - Le Premier ministre a confié aux secrétaires parlementaires des responsabilités politiques bien définies consistant à soutenir les ministres qu'ils doivent assister.

  - Le Secrétaire parlementaire du Leader du gouvernement à la Chambre des communes sera particulièrement chargé de la réforme démocratique.

  - On mettra fin à la pratique de rotation automatique des secrétaires parlementaires après un mandat de deux ans, afin d'assurer une continuité stratégique et de maintenir des partenariats efficaces entre les ministres et leurs secrétaires parlementaires.

  - Pour officialiser ce nouveau rôle, les secrétaires parlementaires sont nommés membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Ils devront être solidaires du Cabinet pour ce qui a trait aux politiques liées à leurs responsabilités.

  - Les secrétaires parlementaires seront invités aux réunions du Cabinet et de ses comités lorsqu'on y discutera des politiques dont ils sont responsables.

- Les secrétaires parlementaires assumeront leurs nouvelles responsabilités dans le cadre des politiques et des programmes établis par leur ministre. La responsabilité incombant au ministre demeurera entière; de plus, il devra continuer de s'occuper de gérer les fonctionnaires et les ressources du ministère.

- En tant que titulaires de charge publique, les secrétaires parlementaires doivent respecter le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

Rapport annuel sur les relations fédérales-provinciales-territoriales

- Le ministre des Affaires intergouvernementales déposera chaque année un rapport au Parlement sur l'état des relations, des priorités et des initiatives fédérales-provinciales-territoriales. Cela renforcera la participation des parlementaires à ces enjeux importants.

Examen des nominations

Le gouvernement estime qu'il faut mettre en place un système de nomination transparent pour que les citoyens soient convaincus que les gens les plus compétents sont nommés au sein des institutions publiques pour les servir.

Examen préalable des nominations

- Le gouvernement est d'avis que les nominations à certains postes clés, notamment les postes de direction au sein des sociétés d'État et des organismes gouvernementaux, devraient faire l'objet d'un examen préalable. Par contre, il est essentiel que les excès partisans manifestés éventuellement pendant cet examen n'empêchent pas les candidats compétents d'accéder à des charges publiques, et que les recommandations des comités sur l'examen préalable soient formulées dans ce contexte.

  - On demandera aux comités d'examiner quelles nominations relevant de leur mandat devraient faire l'objet d'un examen préalable, et de présenter des recommandations à la Chambre d'ici le 26 mars 2004, si possible. La liste des nominations se rapportant à chaque comité leur sera remis.

  - Le Leader du gouvernement à la Chambre écrira au président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour demander à celui-ci de consulter les parlementaires et le comité sénatorial compétent au sujet du rôle plus important que les sénateurs et les députés pourraient jouer dans l'examen des nominations.

Nominations des juges de la Cour suprême du Canada

- Le gouvernement consultera les comités parlementaires pertinents sur la façon de procéder à l'examen préalable des nominations des juges de la Cour suprême du Canada.

Procédure de la Chambre

Le gouvernement peut mettre en œuvre immédiatement de nombreuses initiatives du projet de réforme démocratique, comme le système de vote de trois catégories, sans avoir à modifier le Règlement de la Chambre. Parallèlement, afin de bien appliquer les principes de la réforme démocratique, le gouvernement demandera aux députés de formuler des recommandations sur la façon dont les procédures de la Chambre pourraient être modifiées.

- Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre devrait consulter les parlementaires sur les changements qu'il faut apporter à la procédure de la Chambre dans le but de permettre aux députés de mieux représenter leurs électeurs.

Consultations permanentes

La réforme démocratique doit constituer un acte permanent qui favorise la participation des parlementaires et des Canadiennes et Canadiens au renouvellement du processus politique.

Consultations provinciales

- Le Leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique écrira à ses homologues provinciaux pour demander leur collaboration dans le dossier de la réforme démocratique.

Consultation des Canadiens

- On organisera des équipes de parlementaires qui auront pour mandat d'aller rencontrer les Canadiens, en particulier les jeunes, et de les consulter au sujet de la réforme démocratique. D'autres formes de consultation seront aussi définies.

Rapport annuel sur la réforme démocratique

- Le Leader du gouvernement à la Chambre déposera devant la Chambre des communes un rapport annuel sur les progrès faits relativement à la mise en œuvre de la réforme démocratique et aux consultations entreprises auprès des parlementaires et de la population canadienne ainsi que sur les prochaines étapes liées à la réforme.

Conclusion

Grâce aux initiatives contenues dans ce plan d'action, les députés joueront un rôle beaucoup plus important dans le processus décisionnel. Les Canadiens seront donc mieux représentés, et leur voix se fera plus forte.

Les démarches prévues dans ce plan d'action — éthique et intégrité, système de vote de trois catégories, rôles accrus pour les comités (y compris en ce qui concerne les dépenses), rôle élargi des secrétaires parlementaires; examen préalable des nominations, et autres recommandations — permettront aux députés de faire plus efficacement le travail pour lequel ils sont élus. Ainsi, le Parlement pourra reprendre sa place au centre des grands débats nationaux.

Ces réformes ne constituent que le commencement d'un processus continu. Le gouvernement a la ferme intention d'accroître la confiance des Canadiens envers leur gouvernement et de faire participer davantage les citoyens à la chose publique.